

Márcio Caniello<sup>1</sup>  
Marc Piraux <sup>2</sup>  
Valério Veríssimo de Souza Bastos<sup>3</sup>

*Identidade e participação social na gestão  
do programa Territórios da Cidadania:  
um estudo com-parativo<sup>4</sup>*

## **Introdução**

Foi Caio Prado Júnior – que considerava o período colonial brasileiro como a matriz do “sentido” da evolução nacional como um todo – quem primeiro formulou sociologicamente a dualidade básica do mundo rural brasileiro, composto de dois “setores” fundamentais. De um lado, “a grande lavoura exportadora que representa o nervo da agricultura colonial” e, de outro, a “agricultura pobre de subsistência, produtora de gêneros destinados à manutenção da população do país” (PRADO JR., 1989 [1942], p.143 e 160).

O contraste entre esses dois “setores” da agricultura nacional, notadamente a profunda desigualdade econômica e social dele deri-

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia, professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: marciocani-ello@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Agroecologia, pesquisador do CIRAD, Professor Visitante da UFPA. E-mail: marcpiraux@uol.com.br.

<sup>3</sup> Mestre em Sociologia, Técnico da Célula de Acompanhamento e Informação da Borborema, UFCG. E-mail: valerioverissimo@hotmail.com.

<sup>4</sup> Este trabalho analisa dados da pesquisa nacional financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Ru-raís n. 05/2009, desenvolvida por 27 Células de Acompanhamento e Informação dos Territórios da Cidadania (CAI), formadas por professores, pesquisadores e bolsistas de universidades públicas brasileiras. Os dados foram tabulados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>.

vada, viria a definir uma nova identidade política forjada nas mobilizações dos trabalhadores do campo a partir de 1945, com a queda do Estado Novo e o restabelecimento da ordem democrática, quando “o campesinato passa a figurar como sujeito político importante e suas demandas passam a ser articuladas a um debate sobre os destinos da nação” (FERNANDES, MEDEIROS E PAULILO, 2009, p. 23). As Ligas Camponesas (JULIÃO, 2009 [1962]) viriam a sintetizar este processo no início dos anos 1960 e seriam dizimadas pela ditadura militar.

Por outro lado, em decorrência de seus grandes paradoxos – a concentração fundiária e o quadro de miserabilidade dos chamados “agricultores de subsistência” – essa dualidade irá se refletir no arcabouço jurídico nacional, de uma forma ou de outra, desde a Lei de Terras de 1850 até o Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 31 de novembro de 1964, que contemplaria explicitamente as duas concepções dominantes no debate sobre a questão agrária no Brasil: (a) o desenvolvimento agrícola através da modernização dos latifúndios e (b) a reforma agrária como via para redistribuição fundiária, justiça social e desenvolvimento econômico (LEITE *et al.*, 2004, p. 37-38).

Letras mortas, pois, embora as políticas agrícolas no Brasil tenham sido pautadas por esse dualismo, até o final dos anos 1990, o governo adotaria uma estratégia de desenvolvimento rural voltada quase exclusivamente para o fomento da agropecuária empresarial, tendo como meta principal a maximização da produtividade nesse setor. Mesmo tendo apresentado resultados importantes, como o significativo aumento da produção nacional e sua influência decisiva nos superávits da balança comercial brasileira, essa estratégia, todavia, resultara praticamente inócua no que tangia à solução dos problemas sociais históricos do meio rural brasileiro, particularmente a concentração fundiária, a falta de emprego para os trabalhadores rurais, a baixíssima renda das famílias de pequenos proprietários agrícolas e o parco acesso dos chamados “povos do campo” às políticas públicas em geral, isto é, o quadro de miséria e exclusão social característico do campesinato brasileiro. Por isso, essa estratégia foi batizada de “modernização conservadora” (GUIMARÃES, 1977, p. 3).

Os dilemas sociais, econômicos e ecológicos da modernização conservadora há muito tempo têm sido denunciados no debate sobre o desenvolvimento rural brasileiro, discussão que se intensificou com a reemergência dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil no Brasil a partir de 1978, quando multiplicam-se na cena nacional as chamadas “lutas sociais do campo” (BRUMER, 2009, p. 34), um dos fatores fundamentais – juntamente com o surgimento

do “novo sindicalismo urbano” e a própria mobilização da sociedade civil – para a precipitação do fim do Regime Militar e da reorganização do Estado Nacional a partir da restauração democrática.

Uma das inovações institucionais decorrentes deste processo viria a se configurar com o fortalecimento da chamada “vertente da reforma agrária” do desenvolvimento rural brasileiro, aquela que contrasta com a “vertente do agronegócio”, ambas presentes, como vimos, no *corpus* do Estatuto da Terra. De fato, 45 dias após sua posse como presidente da República, José Sarney cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)<sup>5</sup>, entretanto extinto, por ele mesmo, em 15 de janeiro de 1989<sup>6</sup>, sem apresentar muitos avanços na chamada “questão agrária” brasileira.

Esse *dualismo institucional* seria restabelecido por Fernando Henrique Cardoso em 29 de abril de 1996, 12 dias após o massacre de Eldorado do Carajás, quando o presidente da República nomeia por decreto o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Em 1999, a medida provisória nº 1.911-12 cria o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário e em 14 de janeiro de 2000, o decreto nº 3.338 cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de então, o governo brasileiro opta definitivamente por uma política dual para a agricultura brasileira, com o Ministério do Desenvolvimento Agrário se encarregando da promoção da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar e o Ministério da Agricultura com a atribuição de fomentar o chamado “agronegócio”.

Desde então, o termo “agricultura familiar”, formulado nos meios acadêmicos no ocaso da discussão praticamente hegemônica nos anos 1970 sobre a “proletarização no campo”, seria difundido no Brasil, sobretudo com a implantação, em 1997, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (WANDERLEY, 2003, p. 43), política pública que foi associada a mecanismos de “controle social”, isto é, de participação direta da sociedade civil no encaminhamento de sua aplicação.

Em decorrência disso, a categoria acadêmica “agricultura familiar”, absorvida pelo aparelho estatal na formulação de políticas públicas, passa a ter um sentido de mobilização social, uma vez que para acesar os recursos disponíveis no PRONAF, particularmente na linha infraestrutura e serviços, os ditos agricultores familiares deveriam se organizar em associações e discutir seu encaminhamento num fórum

---

<sup>5</sup> Decreto nº 91.214 de 30 de abril de 1985.

<sup>6</sup> Medida Provisória nº 29 de 15 de fevereiro de 1989.

participativo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (ABRAMOVAY, 2001, p. 121). Nascia, assim, uma nova identidade para os camponeses brasileiros, formulada pela *intelligentsia* e atribuída pelo Estado.

Embora o PRONAF tenha representado um avanço no quadro do desenvolvimento rural brasileiro, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso ele apresentava muitos limites em função de seu caráter setorial, pequena dotação orçamentária, recursos mal distribuídos e a própria ineficiência dos Conselhos em exercerem o controle social (ABRAMOVAY, 2001).

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, os movimentos sociais e os setores envolvidos com eles, como as ONGs e os sindicatos, passam a ter mais influência na definição dos rumos das políticas públicas para a agricultura familiar, o que leva o governo a reconhecer e repercutir, na trilha do combate à pobreza, a importância deste setor para o desenvolvimento do país. Neste sentido, redefine a estratégia de implementação destas políticas públicas ao adotar um “enfoque territorial” de desenvolvimento rural (ADIB, 2005), procurando superar a setorialidade e a “prefeiturização” (JARA, 1998, p. 235) dos conselhos, ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo dos agricultores familiares na gestão destas políticas ao instituir colegiados ou fóruns territoriais envolvendo conjuntos de municípios “formados em um processo histórico de construção de identidades” (OLIVEIRA, 2008), compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas etc.) e por representantes dos governos federal, estadual e municipal.

Através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, esta estratégia foi colocada em prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e, no segundo Governo Lula, no Programa Territórios da Cidadania. O cerne desta nova estratégia é o chamado “ciclo de gestão social” (BRASIL, 2009; OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012), que pressupõe uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável.

Este trabalho visa analisar a efetividade desta dialética, tomando como base os dados da pesquisa nacional financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais n. 05/2009, a saber: (a) o estudo estatístico dos questionários aplicados em 36 dos 37 Territórios rurais abrangidos pela pesquisa nacional (MADURO-ABREU, 2012); (b) microdados disponíveis no Sistema de Gestão Estratégica (SGE/

SDT/MDA)<sup>7</sup>; (c) 16 relatórios produzidos pelas Células de Acompanhamento e Informação publicados no SGE; e (d) 15 trabalhos apresentados sobre o tema no GT. “As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil contemporâneo” do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais realizado em junho de 2012<sup>8</sup>.

### **Identidade, participação e desenvolvimento territorial: aspectos teóricos**

Nas últimas décadas, o debate em torno da identidade territorial tem sido recorrente no campo acadêmico brasileiro e internacional, bem como nas esferas governamentais e não governamentais, em função de sua importância crucial nos processos de ação coletiva, especialmente aqueles mobilizados no âmbito de arenas participativas (conselhos, fóruns, colegiados etc.) para a construção do desenvolvimento sustentável.

Com efeito, segundo Caniello (2009), a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de estruturas subjetivas que são, simultaneamente, um produto da estrutura social e um atributo da agência do indivíduo. Neste sentido, três são os componentes subjetivos da ação: parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (ELSTER, 1994, p. 29-59); códigos de conduta, fundamentados no que se conceitua como “padrão ético”, ou seja, “a gramática do comportamento e o desiderato moral” de uma determinada sociedade (CANIELLO, 1993, p. 9); e princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da totalidade que o define como pessoa.

Para além do cálculo racional – o fator primário da ação humana “em geral” –, os códigos de conduta e os princípios de pertença informam a especificidade do comportamento das pessoas em seu contexto cultural, pois são constituídos por valores. Assim, os fatores culturais informam um estilo peculiar imperativo para a ação dos sujeitos em cada sociedade, o *ethos*, que é a raiz da identidade entre os indivíduos e a fonte da solidariedade social que a sustenta.

Esses dois fatores da ação humana compartilham de um mesmo substrato, a experiência social temporalmente acumulada, pois eles se afiguram mediante conjunturas históricas. Os códigos de conduta se

---

<sup>7</sup> Nossos agradecimentos a Kayton Fernandes, consultor de Tecnologia da Informação da SDT/MDA, pelo trabalho de tabulação e organização dos microdados.

<sup>8</sup> Ver Referências Bibliográficas.

fundamentam no que Weber chama de “imperativos éticos” (WEBER, 1993 [1904], p. 112), as normas para a ação definidas com base na “relevância” que historicamente a sociedade imputa a determinados valores, virtualmente universais (SEGADY, 1987, p. 71). Os princípios de pertença, por seu turno, são oriundos da própria tomada de consciência de sua tradição constitutiva, o passado histórico concebido como processo formador da coletividade. Dado o caráter “ambivalente” da sociedade (ABRAMS, 1982, p. 2), a duração histórica dos códigos de conduta e dos princípios de pertença consolida a posição deles numa estrutura estável que tende a se reproduzir através do tempo como uma marca: é a identidade, evidenciada pelo *jeito de ser* de um povo, que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona a ação dos indivíduos.

Max Weber foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e por que a identidade territorial funciona como critério de solidariedade social, o que fez em dois artigos seminais, que consideramos como a formulação clássica sobre o tema (WEBER, 1978 [1921], p. 385-98 e 901-40; WEBER, 1982 [1921], p. 187-210). Nesses artigos, Weber estava preocupado em identificar a “natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais” (1978 [1921], p. 901), ou seja, da “comunidade política”, entendendo-a como uma “comunidade de sentimentos” (1978 [1921], p. 207).

Segundo Weber, a comunidade política é mais do que um mero agrupamento para atingir fins econômicos, pois, em sua essência, constitui-se como uma associação implantada num território delimitado, cujas interrelações entre os indivíduos são ordenadas por um “sistema de valores” construído sobre aqueles sentimentos ou princípios de pertença que estabelecem a ligação “espiritual” do indivíduo com a sua coletividade, os quais estão fundamente arraigados na sua alma porque advêm de duas heranças básicas que constituem a “pessoa”: a ascendência familiar ou étnica e a tradição cultural constituída historicamente (WEBER, 1978 [1921], p. 394).

Neste sentido, na chamada comunidade política, que pode ser a “nação” ou qualquer outra coletividade assentada sobre um “território de identidade”, a solidariedade social é elaborada através dos seguintes sentimentos ou princípios de pertença: (1) “crença na ascendência comum” (WEBER, 1978 [1921], p. 387); (2) “apego ao território”; (3) “confiança na tradição”; e (4) “participação” em um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921], p. 903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade etc. que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem

em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”.

Assim, a identidade se configura como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga. O exercício prático desta identidade em contextos deliberativos poderá fragmentá-la em função dos conflitos de interesses de grupos específicos, pois a identidade é, sobretudo, relacional e situacional, mas reforçará a coesão social (e a própria identidade coletiva) quando os projetos construídos coletivamente repercutirem positivamente na vida dos sujeitos, isto é, no que Weber chama de “destino político comum”. Portanto, teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num círculo virtuoso de desenvolvimento humano, conquanto a diversidade interna e o conflito em torno de interesses particularizados não abalem sua dimensão coletiva internalizada nos indivíduos. Isto é o que desejamos verificar neste trabalho.

## **O Papel da Identidade e da Participação Social no Programa Territórios da Cidadania**

Para a SDT/MDA, responsável pelo Programa Territórios da Cidadania, a identidade é constituída pelas características e traços distintos que possibilitam que os indivíduos que fazem parte de uma população específica reconheçam-se mutuamente, assim como se diferenciem de outras populações ou grupos (BRASIL, 2011). É o que os antropólogos chamam de “identidade contrastiva” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1976). Assim, a identidade se manifesta por intermédio da expressão do grupo e de sua ação social e coletiva diante de outros grupos e se forma, fundamentalmente, a partir das influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em relação aos seus valores e tendências sociais e culturais (BRASIL, 2011).

Em função do dualismo estrutural histórico na agricultura brasileira, podemos dizer que atualmente o contraste entre “agricultura familiar” e “agronegócio” fornece o quadro identitário mais geral no meio rural brasileiro, o qual, entretanto, possui uma diversidade situacional e relacional imensa em todo o território nacional.

Embora seja multifacetária e tenha se constituído como “identidade atribuída” e não propriamente como “identidade construída” – e



talvez por isso mesmo não seja uma categoria tão mobilizadora para a cooperação – a SDT optou como estratégia de implementação da política territorial o “empoderamento” dos chamados agricultores familiares, adotando o protagonismo de sua participação em arenas deliberativas como estratégia fundamental para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Com efeito, de acordo com os formuladores da política, o enfoque territorial pressupõe a participação ativa dos atores sociais, a flexibilidade frente a novas iniciativas destes atores, o protagonismo e a autonomia da população e suas organizações (ADIB, 2005, p. 7).

No momento em que se opta por descentralizar as ações do Estado, tendo como foco a participação ativa das populações no processo de gestão do desenvolvimento, aumenta-se a expectativa de um modelo exequível e institucionalizado. A SDT/MDA, como indutora desse processo, assume a função de apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa nos territórios rurais, e a implementação e integração de políticas públicas.

Para a SDT/MDA, a “gestão social” (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012) está relacionada ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, mediante a garantia da participação social na gestão pública que requer sistemas descentralizados, baseados em forte envolvimento, maior densidade de informação, parcerias e articulações em rede, transparência e efetiva participação da sociedade, implicando e ampliando os níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (BRASIL, 2009, p.12).

Este novo modelo de gestão implica a ruptura das concepções e práticas de gestões centralizadoras e pouco participativas que ainda são a marca da administração pública. O processo de gestão almejado pela SDT/MDA fundamenta-se na visão processual, cíclica e dinâmica, perpassando pelas fases de planejamento, organização, monitoramento e avaliação.

Os processos participativos apresentam-se como uma das mais importantes características da gestão de um território, pois agregam um número significativo de atores sociais. Neste sentido, a gestão está relacionada ao fortalecimento qualificado das organizações para a sua atuação efetiva. Os colegiados territoriais se constituem no eixo central da gestão territorial e são instâncias institucionais em que a participação é efetuada e onde se realiza o “ciclo de gestão social”, envolvendo a negociação e deliberação acerca de todos os processos



de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (OLIVEIRA e PERAFÁN, 2012).

A gestão do colegiado permite que o território seja conduzido pelas decisões e ações que favoreçam o processo de desenvolvimento territorial sustentável a partir da ação conjunta e concertada dos atores e instituições que objetivam dar os rumos mais adequados ao território, considerando suas potencialidades e vulnerabilidades, visando manter as características de identidade territorial para fortalecer suas bases econômicas, sociais, culturais, institucionais e demográficas.

Esse processo se baseia no cultivo de uma nova “cultura cívica” (PUTNAM, 1996) nas áreas rurais brasileiras, com o fomento de seu “capital social”, fundamentada na tomada de decisões democráticas sobre a inclusão de atores territoriais na gestão participativa de projetos de desenvolvimento rural sustentável. Sua definição acontece por meio de mecanismos de gestão (planejamento, organização dos atores e controle social) que dão coerência às políticas públicas, na medida em que procuram melhorar seu desempenho e sua eficácia (PERICO, 2009). Resta saber em que medida a identidade é um fator dinamizador deste processo.

### **A pesquisa nacional sobre a gestão dos Territórios Rurais: aspectos metodológicos**

A SDT/MDA, por intermédio do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), vem desenvolvendo ações com o objetivo de contribuir com a identificação das diversas identidades que possam caracterizar um território rural. Neste sentido, foram identificados sete fatores que se aproximam das realidades territoriais, e que em alguma medida podem influenciar o desenvolvimento territorial. São os *indicadores de identidade*: Ambiental, Agricultura Familiar, Economia, Pobreza, Etnia, Colonização e Político. Esta identificação permite à SDT elaborar tipologias que orientam suas ações com relação ao desenvolvimento rural sustentável.

Para cada indicador foram associados aspectos relacionados à delimitação territorial; à gestão territorial em termos de participação de organizações; ao planejamento relacionado com a visão de futuro, a definição de metas e objetivos; ao diagnóstico das características marcantes do território; à construção da história comum do território; e à resolução de conflitos. Ou seja, como a identidade é percebida pelos

membros do colegiado segundo as perspectivas atuais e futuras para desenvolvimento do território.

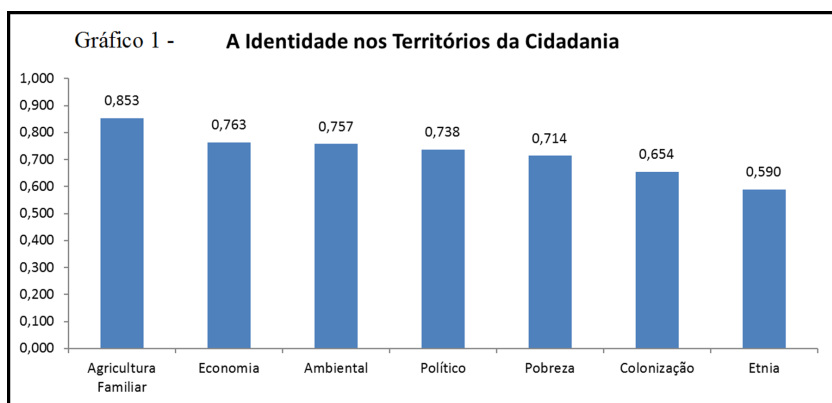
Com este quadro teórico-metodológico, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no Brasil, que conta com o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) para monitorar e avaliar as ações que executa, além de sistematizar e divulgar informações que subsidiavam a gestão territorial, estabeleceu uma parceria com 27 universidades públicas com a constituição de Células de Acompanhamento e Informação (CAIs) que em 2011 realizaram uma pesquisa nacional abrangendo 37 Territórios da Cidadania.

Os dados dos questionários aplicados sofreram tratamento estatístico por meio do qual foi possível verificar a preeminência da categoria “agricultura familiar” na identidade de todos os territórios analisados e estabelecer um *continuum* identitário, isto é uma hierarquização do escore desta categoria nos diversos territórios, o qual foi correlacionado a outras questões pesquisadas, a saber: i) capacidades das instituições locais, ii) gestão dos colegiados, iii) índices de desenvolvimento sustentável (IDS), iv) execução de projetos de investimento e a percepção dos agricultores sobre a sua qualidade de vida (ICV) (MADURO-ABREU, 2012).

Admitindo-se que “não encontramos camponeses puros, mas uma campesinidade em graus distintos de articulação ambígua com a modernidade” (WOORTMAN, 1990, p. 14) e que, portanto, o analista deve atentar para os “níveis da condição camponesa” (PLOEG, 2008, p. 60, *passim*), iremos interpretar os dados tabulados e correlacionados para responder à seguinte questão: em que medida o nível de campesinidade – isto é, a identidade de agricultor familiar – influencia e é influenciado pelo grau de participação social na gestão dos colegiados territoriais.

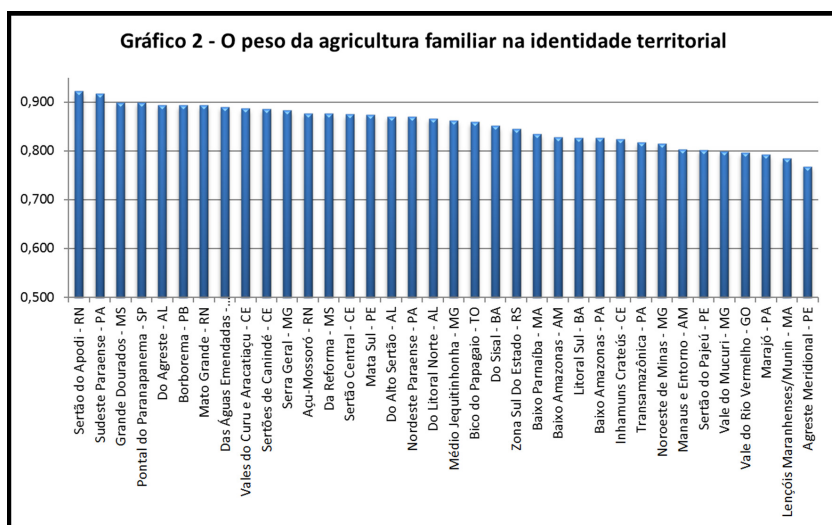
## **Identidade e participação nos Territórios da Cidadania**

Como era de se esperar, pela tabulação realizada em 36 dos 37 Territórios da Cidadania que compuseram a pesquisa nacional, é possível notar que, considerando os indicadores de identidade, que variam de 0 a 1, a agricultura familiar se destacou em relação aos outros aspectos (Gráfico 1). No entanto, a economia, o meio ambiente e a política também têm forte influência na identidade dos territórios, ao passo que a etnia, a pobreza e o processo de colonização demonstraram menor impacto na formação da identidade territorial.



Fonte: Maduro-Abreu, 2012.

Por outro lado, verificou-se também que há variações do “peso” da agricultura familiar na identidade dos territórios analisados, conforme se pode observar no Gráfico 2:



Fonte: Maduro-Abreu, 2012.

Assim, como dissemos, é possível estabelecer um *continuum* identitário em que o “peso” da agricultura familiar na composição da identidade varia de um mínimo de 0,77 (Agreste Meridional – PE) a um máximo de 0,92 (Sertão do Apodi – RN), havendo cinco territórios na faixa de 0,77 a 0,79 (14%), 11 na faixa de 0,80 a 0,85 (30%), 18 na faixa de 0,86 a 0,90 (50%) e dois acima de 0,90 (6%).

Para os indicadores de *capacidades institucionais*, ficou demonstrado que o aumento da influência da agricultura familiar na identidade territorial está correlacionado positivamente com o aumento das capacidades institucionais gerais dos territórios, que representam melhores condições de gestão dos conselhos, capacidade das organizações, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias e participação. Além disso, a influência da agricultura familiar, do meio ambiente, da política e da economia local na identidade está correlacionada com o aumento dos valores referentes à melhoria da gestão dos colegiados territoriais (MADURO-ABREU, 2012).

A *influência política* (movimentos sociais e/ou políticos) na identidade também se correlaciona com a maior capacidade de gestão dos colegiados e disponibilidade de instrumentos de gestão das prefeituras municipais, ou seja, existência de instrumentos de gestão municipal (cadastro de imóveis, expedição de normas, mapas de áreas degradadas e existência e funções desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do território), bem como com a maior proatividade dos agricultores e comunidade, em geral, no desenvolvimento de projetos locais com e sem apoio do governo (iniciativas comunitárias) (MADURO-ABREU, 2012).

Em linhas gerais, verificou-se que a *identidade política* correlaciona-se positivamente com indicadores de capacidades institucionais a *identidade econômica* correlaciona-se positivamente com os fatores que favorecem o desenvolvimento e o Índice de Condições de Vida (ICV); e a *identidade relativa à agricultura familiar* (“campesinidade”) tem correlação positiva com a capacidade de gestão dos colegiados e participação dos beneficiários no planejamento dos projetos (MADURO-ABREU, 2012).

Portanto, fica confirmada a hipótese de que quanto maior o “peso” da agricultura familiar na determinação da identidade dos participantes dos colegiados territoriais, maior será o nível de participação social e melhor será o desempenho do chamado “ciclo de gestão social”.

Todavia, a análise qualitativa dos 16 relatórios produzidos pelas Células de Acompanhamento e Informação publicados no SGE, bem

como dos 14 estudos de caso dos trabalhos apresentados no 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais realizado recentemente<sup>9</sup>, totalizando 19 Territórios da Cidadania selecionados (ver Tabela 1), demonstrou fragilidades e limites no que tange à participação dos agentes sociais no ciclo de gestão social, o que aponta para uma série de dilemas que colocam em dúvida a existência de uma “dialética virtuosa” entre identidade, participação e desenvolvimento nos âmbito dos Territórios da Cidadania.

**Tabela 1:** Territórios Selecionados

Território	Região
Baixo Parnaíba - MA	Nordeste
Vale do Itapecuru - MA	
Inhamuns/Crateús - CE	
Sertão Central - CE	
Sertões de Canindé - CE	
Açu-Mossoró - RN	
Mato Grande - RN	
Seridó - RN	
Sertão do Apodi - RN	
Borborema - PB	
Alto Sertão - AL	
Litoral Norte - AL	
Sisal - BA	Centro Oeste
Águas Emendadas - DF/GO/MG	
Vale do Rio Vermelho - GO	
Noroeste de Minas - MG	Sudeste
Vale do Mucuri - MG	
Pontal do Paranapanema - SP	
Zona Sul do Estado - RS	Sul

Embora a imensa maioria dos colegiados tenha se constituído com base em critérios de identidade preexistentes e em contextos com a presença de um capital social consolidado articulado a redes de apoio

<sup>9</sup> Ver Referências bibliográficas.

e assessoria (80%), verifica-se que há uma grande diversidade intra-territorial, como ressaltam os autores de 14 estudos de caso (70%).

Mas são os problemas com a efetiva participação dos componentes dos colegiados que apresentam a maior relevância. Em 90% dos casos analisados, os representantes do poder público pouco participam das reuniões, especialmente os prefeitos municipais, ao passo que 65% dos colegiados apresentam uma alta rotatividade destes membros, ocasionada pela alternância no poder e mesmo por mudanças ocasionais no curso de um mesmo governo, o que é visto como um grande problema, uma vez que a imensa maioria dos recursos orçamentários destinados aos projetos será executada pelas prefeituras. Há quem identifique neste processo um “boicote” explícito, pois “para alguns gestores, é uma questão de ‘esvaziar esta nova instância de poder, a qual pode vir a reduzir meu poder’” (MOLINA, 2012); outros percebem nisto uma “tática de esvaziamento”, pois a estratégia territorial seria “um modelo que incomoda a estrutura tradicional de poder ao dar canais de participação para novos atores coletivos de forma não verticalizada (MELLO. *et al.*, 2012).

No que tange à participação da sociedade civil, também são identificados casos de rotatividade dos membros (65%) e irregularidade na participação (60%), explicados, principalmente, por falhas de comunicação entre a coordenação e os membros do colegiado, limitações financeiras e problemas de deslocamento em função de distâncias e da precariedade dos acessos.

O que podemos definir como “assembleísmo” – isto é, a ocorrência de muitas reuniões, frequentemente pouco produtivas e longas em virtude da falta de capacidade técnica e de decisão – é outro elemento que dificulta a participação dos representantes da sociedade civil em 55% dos colegiados analisados, como ressalta o depoimento de um informante: “Se fala muito e se produz pouco” (CANIELLO. *et al.*, 2011, p. 67). Além disso, a morosidade na execução dos projetos e a burocracia envolvida no seu encaminhamento são fatores deletérios à participação destes membros, pois em 70% e 65% dos colegiados analisados, respectivamente, isto é ressaltado por seus membros como um elemento de desmotivação.

Enfim, o pretendido protagonismo dos agricultores familiares no “ciclo de gestão social” é obstaculizado por sua dependência a mediadores, sejam eles políticos ou técnicos, do governo ou de ONGs, pois em 15 colegiados analisados (75%) essa relação é explicitada de maneira negativa. Por outro lado, a hegemonia de grupos de interesse bem articulados nas decisões do colegiado em detrimento de grupos

minoritários menos poderosos – exatamente aqueles que pouco podem contar com as chamadas “assessorias”, aliás, financiadas com recursos da própria matriz de recursos do território – ocorre em 70% dos casos, fazendo com que o “empoderamento” da sociedade civil seja seletivo e, o que é pior, um fator de marginalização dos grupos com menor “capital social”.

Verificamos essa dupla situação de dependência a mediadores e hegemonia de grupos de interesse no Território da Borborema, Paraíba, onde percebemos que alguns municípios mais afastados da zona central do território, na qual se localiza a maior concentração de capital social e institucional, sentem-se excluídos deste processo, tanto em relação à dinâmica deliberativa quanto ao próprio acesso a projetos (CANIELLO. *et al.*, 2011, p. 127-132).

De fato, quando analisamos os microdados dos 37 territórios, verificamos que 77,28% dos respondentes afirmaram que as decisões são tomadas em votação por maioria, ao passo que 52,79%, em acordos por consenso. Esta preeminência da “maioria” como critério de decisão evidentemente favorece grupos de interesse hegemônicos em detrimento de minorias, o que é um fator de marginalização destas, principalmente se consideramos a diversidade intraterritorial característica destes contextos. Neste sentido, a construção de consensos seria mais democrática e mais produtiva no fortalecimento da pretensa identidade coletiva que é a base dos colegiados territoriais, pois as votações por maioria podem cristalizar desigualdades e provocar segmentações numa estratégia de desenvolvimento que se pretende igualitária, mobilizadora e cooperativa. Cumpre ressaltar que para 24,6% dos respondentes as decisões dependem de “articulação entre grupos (blocos) de interesse” e que para 22,58%, “cada membro do colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas”.

Assim, embora o colegiado se configure como um lócus participativo de debate, deliberação e consenso, no qual a tomada de decisões tem regras claras, grupos de interesse detentores de capital social, político e simbólico consolidado conseguem sobrepor-se a outros, criando cisões identitárias e políticas em seu interior. Estaríamos diante do que Robert Michels define como a “lei de ferro da oligarquia”, segundo a qual quem diz organização diz necessariamente oligarquia, na emergência dentro destes novos grupos de uma nova minoria organizada, que se eleva à categoria de classe dirigente (MICHELS, 1982, p. 238).

Certamente esse é um grande entrave para o cultivo de uma dialética virtuosa entre pertencimento (identidade coletiva), participa-



ção, reciprocidade, cooperação e desenvolvimento rural sustentável, principalmente quando sabemos que a *autonomia* é um valor central do *ethos* camponês (WOLF, 1970, p. 33), pois concordamos que “o campesinato representa basicamente a luta constante por autonomia” (PLOEG, 2009, p. 48).

## Considerações finais

Visando problematizar a relação entre identidade, participação e desenvolvimento no âmbito dos Territórios da Cidadania, percebemos que este é um processo muito complexo, pois depende de diversos fatores em interação.

O peso do componente da agricultura familiar na identidade territorial é forte e ligado ao fato de que os Territórios da Cidadania têm sido gestados a partir dos Territórios de Identidade Rural. Afinal, a importância da agricultura familiar no contexto social foi um dos fatores de seleção desses territórios, caracterizados por um IDH baixo e pela presença de uma capital social relativamente consolidado.

Mas, com relação à identidade, é importante ressaltar duas coisas. Por um lado, se ela se apresenta como um elemento agregador dominante, não podemos esquecer a diversidade intraterritorial que informa laços de proximidade e relações de contraste com outros subgrupos; a diversidade das condições sociais, econômicas e religiosas que denotam identidades locais específicas; sua diversidade interna com relação à existência ou não de alguns segmentos (quilombolas, comunidades indígenas, assentados da reforma agrária, minifúndios, trabalhadores rurais etc.); sua relação com grupos hegemônicos ou a qualidade dos representantes que orientam a expressão da identidade. Por outro lado, esta identidade é o fruto de uma diversidade forte de contextos de ação, nos quais ela se expressa: o contexto político (o que se definiu como “identidade política”), a presença ou não de mediadores. Isso tudo interfere na visão de território como espaço que engloba uma significativa diversidade, cuja identidade territorial não se resume a um único elemento, mas a um conjunto de características marcantes e que exigem olhares diferenciados para captar as diversidades intraterritoriais.

Além do mais, apesar desta diversidade de contexto, percebemos problemas na participação comuns em todos os territórios: falta de participação dos gestores públicos, baixa participação dos produtores, rotatividade dos participantes, problemas de comunicação, participação mais efetiva de alguns grupos em detrimento de outros, margi-

nalização de grupos minoritários. Essa situação engendra um baixo desempenho dos colegiados e se traduz localmente pela morosidade dos projetos territoriais que tem sido o principal gargalo da dinâmica territorial. A partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundará numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento.

Daí se conclui que a identidade coletiva é um atributo poderoso para a cooperação social, mas só ela não é suficiente para dar sustentação aos processos de participação, na medida em que estes estão imersos num mar de diversidades. Diversidade social, diversidade econômica, diversidade política, diversidade religiosa, diversidade ideológica, diversidade de interesses..., que pontuam para um quadro identitário complexo construído relacional e situacionalmente.

Sem grandes esforços e inovações sociais e institucionais (PIRAUX e BONNAL, 2011), a ativação e a expressão da identidade nos territórios rurais serão cada vez mais limitadas. No entanto, pensamos que a construção de um “destino político comum” (WEBER, 1978 [1921], p. 903) ainda é possível para o campesinato brasileiro no quadro do desenvolvimento territorial sustentável. Para isso é necessário que a autonomia, valor basilar da “condição camponesa” (PLOEG, 2009), seja exercida em sua plenitude, o que depende de fatores como a transformação do quadro institucional dos colegiados territoriais, a revisão da legislação extremamente burocrática da implementação das políticas públicas e da execução de projetos, e a superação das “culturas políticas” governamentais e não governamentais que pontuam para a tutela, o paternalismo e o clientelismo, e, sobretudo, a construção de um pacto educacional renovado em que a identidade camponesa seja elaborada como um “valor relevante” para os sujeitos sociais na construção de um projeto coletivo de desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. "Conselhos além dos limites", *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, 2001, p. 121-140.
- ABRAMS, Philip. *Historical Sociology*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1982.
- ADIB, Alberto Renault. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para planejamento*. Brasília, IICA Brasil, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais*. Brasília, MDA/Departamento de Gestão Territorial, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Sistema de Gestão Estratégica: Identidade Territorial*. Brasília: MDA/SDT, 2011.
- BRUMER, Anita. Considerações sobre uma década de lutas sociais no campo no extremo sul do Brasil (1978-88). In: FERNANDES, B. M., MEDEIROS, L. S e PAULILO, M. I. *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas. Vol II: A diversidade das formas das lutas no campo*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD, 2009.
- CANIELLO, Márcio. *Sociabilidade e padrão ético numa cidade do interior: carnaval, política e vida cotidiana em São João Nepomuceno – MG*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/PPGAS/Museu Nacional, 1993.
- CANIELLO, Márcio. *A identidade como valor: reflexões sobre o ethos nacional brasileiro*. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília, PNUD, 2009. [www.mostre-seuvalor.org.br/publicacoes/index.php? pagina=5](http://www.mostre-seuvalor.org.br/publicacoes/index.php?pagina=5).
- CANIELLO, M.; BASTOS, V. V. S.; MARTINS, M. F.; PIRAUX, M., CANTALICE, L.; NUNES, T. L.; TORRES, J. V. O. *Relatório Analítico do Projeto de Pesquisa Acompanhamento, monitoramento e avaliação da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba)*. Campina Grande, GEPAD/UFCG; Brasília: SGE/SDT/MDA, 2011. [http://sge.mda.gov.br/bibli/bibli\\_re/doc/RA\\_Borborema.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/bibli_re/doc/RA_Borborema.pdf).
- CANIELLO, Márcio; BASTOS, Valério Veríssimo de Souza; MARTINS, Maria de Fátima; PIRAUX, Marc. *Ideias e práticas na gestão social do território da Borborema - PB. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo, Pioneira, 1976.

- DEL RÉ, Megui; SCHNEIDER, Sergio; RAMBO, Anelise. O Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) como suportes para a compreensão das representações sociais dos atores do Território Rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- FAVERO, Claudenir; PINHEIRO, Leonel de Oliveira; CORRÊA, Luis Ricardo de Souza; GUTIERREZ, Deline Fraceti; FERNANDES, Sandra Oliveira; SOUZA, Maria Eliza; LOURES, Rosamaria Santana Paes. *Território da Cidadania do Vale do Mucuri – MG – Relatório Analítico das Pesquisas Realizadas pela CAI-Mucuri entre Setembro/2010 e Setembro/2011*. Teófilo Otoni: UFVJM; Brasília: MDA/SDT/SGE, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; MEDEIROS, Leonilde Servolo; PAULO, Maria Ignez. *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas, v. I: O campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD, 2009.
- CONDIM, Maria de Fátima Rocha Gondim; NUNES, Emanuel Márcio; SILVA, Márcia Regina Farias; ARAÚJO, Iriane Teresa de; OLIVEIRA, Isabelle Almeida da Oliveira. Políticas públicas e sustentabilidade: uma análise da gestão do Território da cidadania Açú-Mossoró (RN). *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial. *Revista Reforma Agrária*, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.
- JARA, Carlos Júlio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local*. Brasília, IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 1998.
- JESUS, Clesio Marcelino de; FERNANDES FILHO, José Flôres; RIBEIRO, Liliane Souza Marinho; CARDOSO, Soraia Aparecida. *Relatório Analítico do Território Rural Noroeste de Minas, Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais n 05/2009*. Uberlândia, 2011, CAI do Território Rural Noroeste de Minas – MG; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- JULIÃO, Francisco. Que são as Ligas Camponesas?. In WELCH, C.A.; MALAGODI, E.; CAVALCANTI, J.S.; WANDERLEY, M.N.B. *Camponeses Brasileiros: leituras e interpretações clássicas*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD, 2009.
- LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir; CINTRÃO, Rosângela. *Impactos dos Assentamentos: um*

- estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília, IICA/NEAD; São Paulo: Editora da UNESP, 2004 (Estudos NEAD, n. 6).
- MADURO-ABREU, Alexandre. *Análise dos dados SGE – 37 Células SDT/CNPq*. Brasília, MDA/SDT/SGE, 2012, dat.
- MEDINA, Gabriel da Silva; CAMARGO, Ricardo de Siqueira. *Relatório Analítico do Território do Vale do Rio Vermelho*. Goiás e Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- MELLO, Paulo Décio de Arruda; SANTOS, Anne Rafaela Telmira; ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de; GALVÃO, Ionaldo de Carvalho; BARBOSA, Luciano Celso Brandão Guerreiro; VIEIRA, Maria do Carmo. *Projeto desenvolvimento rural e gestão estratégica: sistema de gestão estratégica do programa desenvolvimento sustentável de Territórios Rurais – SGE. Relatório Analítico/Litoral Norte de Alagoas*. Maceió: UFAL/ICS; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- MELLO, Paulo Décio de Arruda; SANTOS, Anne Rafaela Telmira; ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de; GALVÃO, Ionaldo de Carvalho; BARBOSA, Luciano Celso Brandão Guerreiro; VIEIRA, Maria do Carmo. *Desenvolvimento Rural e Gestão Territorial: Análise comparativa entre os Territórios do Litoral Norte e do Alto Sertão de Alagoas. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- MIGUEZ, Samia Feitosa; WITKOSKI, Antônio Carlos; FRAXE, The-rezinha de Jesus Pinto; RAMOS, Amanda Nina; D'ANTONA, Maria Beatriz de Albuquerque; SOUZA, Davyd Spencer Ribeiro de; SOARES, Guilherme Henriques. *Territórios da Cidadania na Amazônia: desafio para uma governança ambiental. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MOLINA, Wagner de Souza Leite. *Territórios da Cidadania da teoria a prática: primeira impressão a partir de três territórios potiguaros. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; FERREIRA, Dulceleno Alfredo Moniz. *Representação política e agricultura familiar no Colegiado Territorial Mato Grande/RN. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- NUNES, Emanuel Márcio; SILVA, Márcia Regina Farias da; GONDIM, Maria de Fátima Rocha; OLIVEIRA, Isabelle Almeida; FRANÇA,

- Andreya Raquel Medeiros de. *Território da Cidadania Açul/Mossoró, CAI, Projeto: Inovação, diversidade e sustentabilidade na gestão de Territórios Rurais: monitoramento e avaliação do desenvolvimento do Assu-Mossoró e do Sertão do Apodi (RN)*. Relatório Analítico. Mossoró, FACES/UEER; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- NUNES, Emanoel Márcio; DIAS, Thiago Ferreira; TORRES, Fátima de Lima; TORRES, Antonio-Caubí Marcolino; BARBOSA SOBRINHO, Francisco. Governança, inovação e sustentabilidade na gestão do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- OLIVEIRA, Carlos Douglas de Sousa; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- OLIVEIRA, Ildes Ferreira de; SANTOS, Robson Andrade; VELLOSO, Tatiana Ribeiro; TORRES FILHO, Pedro; SILVA, Aparecida de Oliveira da; CUNHA, Mara Emmanuela Guimarães Santana. *Relatório Analítico Território de Cidadania do Sisal – Bahia, Projeto “Gestão de Territórios Rurais”* – CNPq/MDA/SDT Nº 05/2009. Feira de Santana e Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- OLIVEIRA, José Humberto. Programa Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica. *Anais do XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, 2008.
- PERICO, Rafael Echeverry. *Identidade e território no Brasil*. Trad. Maria Verônica Moraes Souto. Brasília, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009.
- PINHEIRO, José César Vieira; BARROS FILHO, Edgar Marçal de; SOUZA JUNIOR, Nilo Moreira; DIAS, Ana Karoline Rodrigues. *Relatório Analítico sobre a Realidade do Território Inhamuns/Crateús – Ceará*. Crateús, UFC/CAI Inhamuns/Crateús; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- PLOEG, Jan Douwe van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*. 21ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989 [1942].
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália*

- moderna. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.
- RAMBO, Anelise; CONTERATO, Marcelo; SCHNEIDER, Sergio; CASARIL, Jardel; DEL RÉ, Megui; GOMES, Carla; RADÜNZ, Amanda. O Índice de Condições de Vida (ICV) do território rural Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul: primeiras análises. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- SEGADY, Thomas W. *Values, Neo-Kantianism and the development of Weberian methodology*. New York: Peter Lang, 1987. (American University Studies, series V, v. 41).
- SILVA, Jacira Brito; CASTRO, Edna Maria Ramos de. O Vale do Itapeturu na perspectiva da política de desenvolvimento territorial. *Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais*. CD ROM (ISBN 978-85-63737-02-1). Belém, junho de 2012.
- SOUZA, Washington José de. *Relatório Analítico – Projeto de gestão de política pública e controle social em Territórios da Cidadania: mapeamento, sistematização e avaliação de Programa de Desenvolvimento Sustentável no Mato Grande (RN)*. Natal e Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade, *Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 21, outubro de 2003, p. 42-61.
- WEBER, Max. A ‘objetividade’ do conhecimento na ciência social e na ciência política, *Metodologia das Ciências Sociais* – parte 1. 2ª ed. São Paulo, Cortez; Campinas, Editora da Unicamp, 1993 [1904].
- WEBER, Max. Estruturas do poder. In: *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). Trad. de Waltensir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1921] (Biblioteca de Ciências Sociais).
- WEBER, Max. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. ROTH, G. & WITTICH, C. (eds.). Berkeley; Los Angeles; London, University of California Press, 1978 [1921].
- WITOSKI, Antonio Carlos; FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; MIGUEZ, Samia Feitosa; RAMOS, Amanda Nina; D’ANTONA, Maria Beatriz de Albuquerque; SOUZA, David Spencer Ribeiro de; e colaboradores. *Relatório Analítico do Território Rural Baixo Amazonas – Amazonas*. Manaus: UFAM; Brasília, MDA/SDT/SGE, 2011.
- WOLF, Eric. *Sociedades Camponesas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- WOORTMAN, Klaas: ‘Com parente não se neguecia’: o campesinato como ordem moral. In *Anuário Antropológico* 87. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Editora da UnB, 1990, p. 11-73.



CANIELLO, Márcio, Marc Piraux, Valério Veríssimo de Souza Bastos. Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo com-parativo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2013, vol. 21, n. 1, p. 84-107, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo*). O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) ou Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem como estratégia de implementação o “enfoque territorial”, cujo cerne é o “ciclo de gestão social”, que pressupõe uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável, por meio da criação de colegiados deliberativos. Este trabalho visa analisar a efetividade desta dialética, tomando como base a comparação dos dados da pesquisa nacional financiada pelo Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009, utilizando-se de uma metodologia que articula a abordagem quantitativa, através da tabulação e tratamento estatístico de questionários aplicados em 37 territórios pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE/SDT/MDA), e a qualitativa, através da análise de 16 relatórios das Células de Acompanhamento e Informação disponíveis e de 14 estudos de caso, totalizando uma amostra de 20 Territórios da Cidadania.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural, programa Territórios da Cidadania, Brasil.

**Abstract:** (*Identity and social participation in the management of the Territories of Citizenship program: a comparative study*). The Program for Sustainable Development of Rural Areas (PRONAT), entitled Territories of Citizenship, supported by the Ministry of Agrarian Development (MDA), has a strategy focused on the “territorial approach”, at whose core is the “cycle of social management”. This presupposes an active, progressive and productive dialectic between identity, social participation and sustainable rural development through the creation of collegial deliberative arrangements. This paper aims to evaluate the effectiveness of this dialectic, based on the comparison of data from a national survey funded by the MDA/SDT/CNPq tender – Management of Rural Areas No. 05/2009. The methodology utili-

zed combines two different approaches: a quantitative tabulation and statistical analysis of questionnaires applied in 37 territories through the Strategic Management System (SGE/SDT/MDA); a qualitative approach, through the analysis of 16 available reports of Monitoring and Information Teams; and 14 case studies, for a total sample of 20 Territories of Citizenship.

**Key words:** Territorial development, Rural development, Territories of Citizenship Program, Brazil.